

Am 1. September 1948 trat der Parlamentarische Rat in Bonn zusammen. Mit einer Feierstunde im Lichthof des naturhistorischen „Museums König“ nahmen die 65 Delegierten ihre Arbeit zur Schaffung eines Grundgesetzes auf. Erst drei Wochen zuvor hatten sich die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder im Rahmen einer telefonischen Umfrage auf Bonn geeinigt. Die Stadt am Rhein bot mit ihrer im Krieg unversehrt gebliebenen Pädagogischen Akademie eine geeignete und gefällige Tagungsstätte. Innerhalb von wenigen Tagen wurde das Gebäude umgerüstet: Aus der bisherigen Mensa wurde ein ordentliches Restaurant, in der Aula wurde der Plenarsaal eingerichtet, die Klassenzimmer dienten als Sitzungsräume für Ausschüsse und Fraktionen.

Am Vorabend der Konstituierung des Parlamentarischen Rates trafen sich die Ministerpräsidenten zu letzten Beratungen. Der hessische Ministerpräsident Christian Stock nutzte die Gelegenheit, um das „Grundsatzproblem der baulichen Aufgaben anlässlich der Einberufung des Bundesparlaments nach Frankfurt/M.“ auf die Tagesordnung zu bringen. Da man damit rechnete, dass die Arbeit am Grundgesetz bis Weihnachten abgeschlossen sein würde, sollte rasch eine Stadt zum künftigen Sitz von Regierung und Parlament bestimmt werden, damit diese die notwendigen Baumaßnahmen einleiten könnte. Die Mehrheit der Ministerpräsidenten wollte jedoch vermeiden, die Souveränität des Parlamentarischen Rats bereits im Vorfeld zu

untergraben, und überließ diese Entscheidung bewusst den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates: Die Versammlung, die eine künftige Verfassung verabschieden durfte, sollte auch über den Standort der Organe dieses Staates entscheiden.

Da für Ministerpräsident Stock außer Frage stand, dass ein künftiges Bundesparlament in Frankfurt am Main tagen würde, und er die logistischen Herausforderungen auf Hessen zukommen sah, schrieb er Konrad Adenauer am 3. September 1948 einen Brief. Darin wies er den frisch gewählten Präsidenten des Parlamentarischen Rates darauf hin, dass Frankfurt bereit sei, die Bundesorgane aufzunehmen. Es war das erste Mal, dass Adenauer offiziell mit der Hauptstadtfrage konfrontiert wurde. Auf die Bonn-Entscheidung der Ministerpräsidenten im August hatte Adenauer keinen Einfluss genommen. Als Vorsitzender der CDU in der britischen Zone war er zwar eine wichtige politische Persönlichkeit, ihm fehlte jedoch die Kompetenz, auf diese Frage entscheidend einzuwirken.

Schnell muss dem späteren Bundeskanzler aber aufgegangen sein, welche Vorteile für ihn persönlich, aber auch für den neuen Staat eine Bundeshauptstadt Bonn haben könnte. Bereits Ende September 1948 vertraute Adenauer dem Leiter der Düsseldorfer Staatskanzlei, Hermann Wandersleb, an, dass er Bonn für den geeigneten Sitz von Regierung und Parlament hielt. Als Wandersleb Adenauer fragte, ob im Parlamentarischen Rat eine

Mehrheit für einen solchen Vorschlag zu finden sei, antwortete dieser hoffnungsvoll: „Wenn Sie mir die technischen Möglichkeiten schaffen, glaube ich, dass es gelingen kann.“

Gemeinsam mit der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen versuchte Adenauer, unverrückbare Tatsachen zu schaffen. Am 8. Oktober bat er den belgischen Parlamentspräsidenten Frans van Cauwelaert, den er noch aus seiner Zeit als Kölner Oberbürgermeister in den 1920er-Jahren kannte, um Abzug der in Bonn stationierten belgischen Truppen. Die frei werdenden Kasernen und Villen kamen als mögliche Standorte von Ministerien und repräsentativen Vertretungen infrage. Ende Oktober lud er Wandersleb in den Ältestenrat des Parlamentarischen Rats ein und ließ ihn Bonn als künftige Hauptstadt vorstellen. Freilich erhielten die Vertreter der Stadt Frankfurt und des Landes Hessen eine Woche später Gelegenheit, ihre Konzeption für die Unterbringung von Parlament und Regierung zu erläutern.

Im November beauftragte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen den Düsseldorfer Architekten Hans Schwippert, Pläne für den Umbau der Pädagogischen Akademie zu einem künftigen „Bundeshaus“ anzufertigen. Schwippert, der zu dieser Zeit den Wiederaufbau in der Nordrhein-Provinz leitete, hatte in den 1920er-Jahren Kontakt zum Dessauer Bauhaus gehabt. Ihm traute man das stilistische Einfühlungsvermögen für den Ausbau der Bonner Akademie zu. Bereits im Februar 1949 begannen die Bauarbeiten: Die Pädagogische Akademie erhielt nach Norden und Süden hin jeweils einen Erweiterungsflügel und zum Rhein hin eine große Halle – den späteren Plenarsaal. Es wird berichtet, dass die Baukolonnen rund um die Uhr arbeiteten und die Entstehung des Grundgesetzes ständigem Baulärm ausgesetzt war. Adenauer schien dies nicht weiter zu stören: „Dat schönste Jeräusch hier bei dem jan-

zen Betrieb ist für mich das Hämmern und Klopfen am Neubau des Plenarsaals.“

Argumente für Frankfurt

Dabei war die Wahl Bonns zum künftigen Bundessitz zu diesem Zeitpunkt alles andere als klar, da Frankfurt als „natürliche“ Ersatzhauptstadt galt. Für Frankfurt sprachen Tradition und Geschichte: Hier waren jahrhundertlang die deutschen Kaiser gekürt und gekrönt worden, hier hatte der Deutsche Bund von 1815 bis 1866 seinen Sitz, hier fand 1848/49 die Versammlung in der Paulskirche statt. Frankfurt war mit rund 500 000 Einwohnern eine Großstadt, ein wichtiger Standort für Handel und Industrie sowie ein zentraler Verkehrsknotenpunkt zwischen Nord- und Süddeutschland. 53 D-Züge aus ganz Deutschland fuhren täglich den Frankfurter Hauptbahnhof an. Mit Ausnahme von Kiel gab es direkte Verbindungen in alle westdeutschen Landeshauptstädte. Außerdem war Frankfurt seit Juni 1947 Sitz des Wirtschaftsrates, dessen Mitarbeiter als Kern einer künftigen Bundesverwaltung infrage kamen. Bei einer Wahl Frankfurts könnten die Verwaltung und ihre Räumlichkeiten kostengünstig ergänzt, müssten aber nicht neu aufgebaut werden.

Als gravierender Nachteil Frankfurts wurden allerdings die Präsenz der amerikanischen Militärregierung und deren mögliche – oder zumindest öffentlich wahrgenommene – Einflussnahme erkannt. Außerdem würde der Zuzug von Bundesbediensteten die aufgrund der Wohnraum-Beschlagnahmungen durch die Alliierten ohnehin gespannte Wohnungssituation weiter verschärfen. Dennoch schien Frankfurt als liberale Großstadt mit demokratischer Tradition für viele ein würdigerer Sitz für Parlament und Regierung zu sein als die rheinische Provinz- und Universitätsstadt. Die Frankfurt-Befürworter waren sich ihrer

Sache sicher und betrachteten Bonn kaum als ernsthafte Konkurrenz.

Wettbewerb der Städte

Noch vor dem Jahreswechsel 1948/49 meldeten auch die Städte Kassel und Stuttgart ihr Interesse an der Übernahme der Hauptstadtfunktion an. Der Kasseler Magistrat begründete seine Bewerbung mit der zentralen geografischen Lage und der günstigen Verkehrsanbindung. Die frühere Residenzstadt verfügte über eine ausreichende Zahl geeigneter Verwaltungsgebäude. Das Hauptargument der Kasseler war jedoch die Nähe zur Zonengrenze. Damit griffen sie eine Idee auf, die zuvor schon von einigen Politikern wie dem Berliner Oberbürgermeister Ernst Reuter oder dem SPD-Politiker Carlo Schmid artikuliert worden war: Die künftigen Organe eines westdeutschen Bundesstaates sollten ihren provisorischen Charakter und ihren gesamtdeutschen Vertretungsanspruch auch dadurch belegen, dass sie ihren Sitz direkt an der Grenze zur Sowjetzone nahmen. Das große Manko der Kasseler Bewerbung bestand jedoch darin, dass die hessische Landesregierung die Stadt Frankfurt unterstützte; Ministerpräsident Stock lehnte es in dieser Angelegenheit sogar ab, eine Delegation der Stadt Kassel zu empfangen.

Auch der Bewerbung Stuttgarts war wenig Erfolg beschieden. Oberbürgermeister Arnulf Klett hatte den Vorschlag im Alleingang initiiert. Jedoch wirkte Kletts Kandidatur verschämt und halbherzig. In einer Denkschrift sah er ausdrücklich von einer Bewerbung ab und wies stattdessen auf die Bereitschaft Stuttgarts hin, die Bundesorgane vorläufig aufzunehmen. Der Vorschlag wurde später nicht weiterverfolgt, da ihn weder der Stadtrat noch die Landesregierung unterstützte.

Um den Wettbewerb der Städte um die Gunst der Abgeordneten zu kanalisieren,

berief der Ältestenrat des Parlamentarischen Rates am 27. Januar 1949 eine „Kommission zur Prüfung der Angaben der Städte Bonn, Frankfurt, Kassel, Stuttgart betr. vorläufigen Sitz des Bundes“ ein. Bei einer Besichtigungsreise im Zeitraum 3. bis 9. Februar beurteilten die acht Mitglieder der Kommission die Situation der Bewerberstädte anhand eines umfassenden Prüfkatalogs. Die Verkehrsanbindungen wurden ebenso begutachtet wie die Möglichkeiten der Nachrichtenübermittlung oder die Anzahl der Unterkünfte. Ein wichtiger Aspekt war die Unterbringung der Abgeordneten. Für sie mussten ausreichend Privatquartiere und Hotelzimmer zur Verfügung stehen: Da im Parlament in den ersten Jahren eine umfangreiche Gesetzgebungsarbeit erforderlich sei, seien die Abgeordneten gezwungen, „über das sonst übliche Maß hinaus einen erheblichen Teil des Jahres am Orte des Parlaments zu verbringen“. Daher müsse gewährleistet sein, dass der Abgeordnete Gelegenheit habe, seine Ehefrau in seine Unterkunft aufnehmen zu können. Von weiblichen Abgeordneten und ihren Ehemännern war nicht die Rede. Der benötigte Wohnraum sollte keinesfalls mithilfe von Zwangsmaßnahmen oder durch Beschlagnahme der Militärregierung rekrutiert werden. Die Unterbringung der Bundesorgane sollte mit einer möglichst geringen Belastung für die einheimische Bevölkerung und mit möglichst wenig finanziellem Aufwand verbunden sein. Die Kommission legte am 28. April 1949 ihren Bericht vor, der jedoch keine klare Empfehlung beinhaltete.

Die Rolle des Rheinlandes

Immerhin hatten die Städte durch dieses Verfahren Zeit gewonnen, ihre Bewerbung anhand der Prüfkriterien aufzupolieren. Nordrhein-Westfalen setzte sich energisch für Bonn ein. Die Rolle des Rheinlandes als eines Schwerpunkts deut-

scher Geschichte und deutscher Kultur wurde hervorgehoben. Auch die politische Intention, das linksrheinische Gebiet durch den Bundessitz aufzuwerten und damit den damals durchaus noch vorhandenen Plänen Frankreichs auf ein vom übrigen Deutschland abgetrenntes Rheinland entgegenzuwirken, wurde offen angesprochen. Diskreter wurde auf die Tatsache hingewiesen, dass im Falle einer sowjetischen Invasion Frankfurt viel schneller von Kampfhandlungen betroffen sein könnte als Bonn.

Das Hauptargument war jedoch, dass die Unterbringung der Bundesorgane am Rhein finanziell günstiger als anderswo ausfalle: Neben der Pädagogischen Akademie und dem Museum König stünden auch die in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen Bürgervillen, das Palais Schaumburg und die Villa Hammer Schmidt, zur Verfügung. Für die Ministerien seien einige Kasernen am Bonner Stadtrand geradezu prädestiniert, und für Journalisten würden Baracken in Schnellbauweise errichtet, die arbeitsgünstig in unmittelbarer Nähe zum Parlamentsgebäude lägen. Die Besatzungsmächte könnten für ihre Verwaltung das Hotel Petersberg auf der rechten Rheinseite beziehen. Für repräsentative Veranstaltungen und Empfänge böte sich Schloss Brühl nahe Bonn an.

Außerdem äußerte Adenauer die Idee, nur die politischen Spitzen in Bonn unterzubringen, während die Verwaltung und einige Ministerien in Frankfurt oder in Köln angesiedelt werden könnten. Schließlich sei es nicht nötig, den gesamten Verwaltungsapparat nach Bonn zu holen. In Bonn könne die politische Spitze residieren, während die Verwaltung weiterhin in Frankfurt arbeite. Dieser Versuch, die Frankfurter in den Bonn-Vorschlag einzubinden, fand wenig Anklang. Der hessische Staatsrat Wilhelm Apel erinnerte an die großen Erschwernisse, die 1919 bei der Ausarbeitung der Reichsver-

fassung die Trennung von Reichsministerien in Berlin und Nationalversammlung in Weimar mit sich gebracht hatte. Die Teilung der Aufgaben sei nur durch „etwas Ähnliches wie eine zweite deutsche Luftbrücke“ zu bewältigen.

Je näher die Entscheidung über den künftigen Sitz von Parlament und Regierung rückte, desto klarer wurde den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, dass sie in einem Konflikt zwischen Länder- und Parteiinteressen standen. Frankfurt war ganz nach dem Geschmack der meisten SPD-Abgeordneten. Als Industrie- und Handelsstadt entsprach es eher dem traditionellen Milieu der Sozialdemokraten als die idyllische Residenzstadt am Rhein. Doch die beiden SPD-Politiker, die die Autorität gehabt hätten, in der Hauptstadtfrage deutliche Mehrheiten zu organisieren, fielen aus: Kurt Schumacher hatte in seiner Heimatstadt Hannover mit einer schweren Erkrankung zu kämpfen, in deren Folge ihm das linke Bein amputiert wurde. Für den Staatsrechtsprofessor Carlo Schmid gab es wohl interessantere Fragen als die Bestimmung des künftigen Bundessitzes.

Aber auch Adenauer hatte Schwierigkeiten, die CDU/CSU-Fraktion geschlossen hinter Bonn zu kriegen. Es gelang ihm, die CSU-Abgeordneten dadurch zu gewinnen, dass er dem bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard Unterstützung zusagte, als erster Ministerpräsident Bundesratsvorsitzender zu werden und damit die Rolle des Freistaats Bayern in der neu gegründeten Bundesrepublik zu unterstreichen.

Votum für Bonn

Der Ältestenrat hatte die Entscheidung über die Hauptstadt auf den 10. Mai 1949 terminiert. Bereits am 8. Mai hatte der Parlamentarische Rat das Grundgesetz verabschiedet. Bewusst war die Entscheidung über den Bundessitz nicht ins Grundgesetz aufgenommen worden, um

bei einer späteren Verlegung von Regierung und Parlament nicht auf eine Grundgesetzänderung und die dazu notwendige Zweidrittelmehrheit angewiesen zu sein. Am Vormittag des 10. Mai sah es bei einer Probeabstimmung in der CDU/CSU-Fraktion danach aus, dass nur 21 Abgeordnete für Bonn stimmen würden. Um die nahende Abstimmungs-niederlage abzuwenden, verlas Adenauer eine Agenturmeldung, wonach Kurt Schumacher gerade erklärt hatte, dass die Wahl Frankfurts zum Bundessitz eine symbolträchtige Niederlage der CDU/CSU-Fraktion darstellen werde. Auf diese Weise gelang es Adenauer in letzter Minute, die Hauptstadtfrage in eine Machtfrage zwischen SPD und Union umzudeuten. Er machte der eigenen Fraktion klar, dass es aufgrund der bevorstehenden ersten Bundestagswahl und der damit verbundenen Grundsatz- und Richtungsentscheidungen für den neuen westdeutschen Staat für die Unionsparteien überlebenswichtig sei, jetzt geschlossen aufzutreten und für Bonn zu stimmen. Den harten Kern der Frankfurt-Anhänger konnte er schließlich durch eine Kompromissformel für Bonn gewinnen: Mit der Formulierung, dass nur die „ersten Tätigkeiten“ der Bundesorgane in Bonn installiert würden, griff er auf die Idee der Arbeitsteilung zwischen Frankfurt und Bonn zurück. Es war dieser von Adenauer suggerierte Ausgleich für Frankfurt, der auch die hessischen Abgeordneten schließlich zu Bonn-Befürwortern machte.

Garantiert provisorisch

Adenauers Rechnung ging auf: Bonn konnte sich mit 33 zu 29 Stimmen durch-

setzen und wurde zum „vorläufigen Sitz der Bundesorgane“. Sehr wahrscheinlich nutzte es den Bonn-Befürwortern auch, dass die SPD-Fraktion geheime Abstimmung beantragt hatte. Das ermöglichte einigen Abgeordneten, denen es schwergefallen wäre, von der Vorgabe ihrer Fraktion abzuweichen, wirklich frei und ohne Rücksicht auf regionale Zugehörigkeiten zu entscheiden. Egon Bahr, damals RIAS-Korrespondent in Bonn, bekannte: „Die Mainmetropole war so groß, dass man befürchten musste, sie könne sich als Hauptstadt etablieren und gegen Berlin durchsetzen, falls die Teilung des Landes eines noch fernen Tages beendet sein werde. Bei dem verträumt-provinziellen Bonn brauchte man diese Sorgen nicht zu haben. Ich war für Bonn, weil es garantiert provisorisch war.“

Doch nicht alle gaben sich mit dem knappen Abstimmungsergebnis zufrieden. Nachdem die Militärgouverneure das Grundgesetz am 12. Mai gebilligt hatten, endete die Aufgabe des Parlamentarischen Rates. Die Verantwortung zur Schaffung der Bundesorgane lag nun bei den Ministerpräsidenten. Einige von ihnen stellten infrage, ob die Entscheidung über den Bundessitz überhaupt in der Kompetenz des Parlamentarischen Rates gelegen hatte. Vor allem das Land Hessen, die Stadt Frankfurt und die SPD versuchten, die Frage über den Bundessitz offenzuhalten. Die Ministerpräsidenten einigten sich darauf, dass der noch zu wählende Deutsche Bundestag selbst über seinen Sitz entscheiden sollte und die Vorbereitungen in Bonn nur so weit zu führen waren, dass eine ordnungsgemäße Arbeitsaufnahme der Bundesorgane im September sichergestellt wäre.